TEXTO PARA DISCUSSÃO

2154

Brasília, novembro de 2015

SUMÁRIO EXECUTIVO

O NECESSÁRIO, O POSSÍVEL E O IMPOSSÍVEL: UMA LEITURA DO PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIANTE DOS LIMITES À COORDENAÇÃO DE GRANDES INVESTIMENTOS NA PERIFERIA METROPOLITANA FLUMINENSE

Bruno Leonardo Barth Sobral[1]

Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre e doutor em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Ao longo das últimas décadas, o desafio de dar sustentação a um processo de crescimento econômico nacional tornou-se uma questão inconteste. Desde o segundo governo Lula, o tema da retomada dos investimentos se impôs, marcado por uma necessidade de aceleração. Esse sentido de urgência tornou possível a execução de um conjunto de grandes investimentos, mesmo que sem a articulação e a expressão de um plano nacional de desenvolvimento. Afinal, diante de uma estrutura de planejamento de projetos estratégicos desmontada anteriormente, operou-se uma remontagem gradual e parcial dos mecanismos de coordenação estatais.

Aproveitando-se inicialmente de uma fase de bonança internacional, transcorreu a transição de um período de neoliberalismo tardio (1990-2005) para um período de experimentações pragmáticas de viés desenvolvimentista (2006-2014). Nesse contexto, alterou-se a forma de condução das políticas econômicas (opção tática), e não o modelo, estando implícito o mesmo arranjo básico anterior. Nesse sentido, o processo não foi marcado por um excesso de intervenção estatal, e sim por uma orientação política cautelosa em assumir plenamente um ativismo estatal.

Diante disso, cabe questionar a autenticidade de um certo "capitalismo de Estado". Entende-se essa categoria como a natureza de um processo de politização efetiva da economia na escala nacional. Especificamente, envolve um projeto nacional e uma perspectiva estratégica de construção de uma potência, logo, capacidade de sobrepor e direcionar as forças de mercado para interesses nacionais. Só em casos excepcionais o surgimento de circunstâncias conjunturais desfavoráveis não levou a reverter as prioridades, e evitar isso foi decisivo para atingir o objetivo e impedir uma regressão estrutural. Portanto, exige uma forte determinação política de levar as transformações estruturais positivas até as últimas consequências necessárias para vingar.

Por essa razão, o período recente não atesta uma experiência de capitalismo de Estado no Brasil, no máximo podendo ser considerado como uma "ideia fora do lugar". Isso porque a capacidade indutora não esteve associada a uma aposta inconteste no investimento público, inclusive ocorrendo uma diminuição do espaço fiscal disponível nos últimos anos. Além disso, as decisões empresariais continuaram mais guiadas por preços relativos do que por projetos e metas, a ponto de o empresariado converter reduções de custos e aumentos de margens de lucro em aplicação financeira em vez de impacto positivo sobre decisões de investimento. Da mesma forma, a vulnerabilidade externa ainda é a questão central (apesar do acúmulo de reservas); logo, o principal sintoma da crise não é a inflação, e sim os desajustes que se aprofundam na base produtiva, levando à pressão importadora. Por conseguinte, as políticas de desenvolvimento foram pouco contundentes para enfrentar um processo de desindustrialização prematura, em especial, com uma tendência a uma "estrutura oca". Contudo, com o maior agravamento do quadro no curto prazo, sua resultante recaiu em um movimento de retração em vez de "forçar à marcha".

1. Em especial, o autor agradece pelo suporte da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea e pela supervisão de seu diretor, Cláudio Hamilton Matos dos Santos. Evidentemente, toda a responsabilidade pelo conteúdo do texto é do autor.

Ao se analisar o processo de tomada de decisões sobre grandes investimentos na periferia da Região Metropolitana (RM) do Rio de Janeiro, essa problemática a respeito do papel coordenador das políticas públicas fica mais evidente diante das tantas controvérsias em sua evolução. A avaliação do processo de decisão que evolve a instalação da Thyssenkrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (Thyssenkrupp CSA) oferece um alerta sobre a lógica de inserção subordinada em cadeias globais de valor. Já a avaliação do processo de decisão que evolve a instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) oferece um alerta sobre as indefinições estratégicas e as limitações na capacidade de investimento público. Ademais, a avaliação do processo de decisão que evolve as encomendas do Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef) aos estaleiros no entorno da baía de Guanabara oferece um alerta sobre os limites da política de conteúdo local para estimular *players* nacionais competitivos. Por fim, a avaliação do processo de decisão sobre a implantação do Arco Metropolitano oferece um alerta sobre o risco de ocupação improdutiva do território.

Essa problemática se aprofunda ao abordar as especificidades da formação histórica fluminense e seus desdobramentos recentes do ponto de vista de orientação para políticas públicas. Em particular, sua "capitalidade" histórica ganhou uma sobrevida ainda associada a uma lógica diretamente nacional, ao mesmo tempo que também ela passou a ser fortalecida à custa de sua desfiguração, sob o domínio crescente de interesses locais. Diante das tensões entre essas duas naturezas contraditórias da "capitalidade", outra dimensão permaneceu ausente, a saber: aquela baseada na organização de uma economia regional mais integrada. Dito em outras palavras, o estado do Rio Janeiro ainda não conseguiu associar sua importância para a economia brasileira com uma capacidade de estruturar um complexo regional estratégico para o país. Essa atitude pouco crítica dos desafios mais estruturais ganha ainda maior evidência pelos problemas das "máquinas públicas" municipais.

Conclui-se que se deve ir além do necessário para manter a economia "aquecida", não bastando só fazer o que é possível a partir de "experimentações pragmáticas" no campo político, nem criar expectativas impossíveis de serem realizadas sem um esforço mais profundo de ativismo estatal. Longe de ousar ser um "capitalismo de Estado" como o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e ter fracassado, não se priorizou recentemente uma estratégia agressiva de industrialização pesada para enfrentar as transformações e as crises no cenário internacional e, talvez, ganhar projeção como uma potência em ascensão. A falta de um plano nacional de desenvolvimento traz inúmeros limites para o êxito de qualquer política de desenvolvimento setorial e regional. Em vez de retroceder, é importante não se desconsiderar a importância de intensificar a luta pela retomada de um projeto de país e por um maior papel estratégico que o Estado precisa assumir.

SUMÁRIO EXECUTIVO